

Viernes 24 de febrero de 2006 ECONOMIA MORAL Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Imposición del modelo social único

- Controversia constitucional contra Sedeso
- El reglamento viola disposiciones de la LGDS, menoscaba facultades del Consejo Nacional de Evaluación y minimiza reglas de participación

ESTE MARTES 21 de febrero el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, con el voto a favor de todas las fracciones parlamentarias, excepto la del PAN, "interponer controversia constitucional en contra de actos del poder Ejecutivo federal consistentes en la expedición, publicación y entrada en vigor del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2006".

ESTE REGLAMENTO VIOLA la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, en primer lugar, instituye la separación de poderes (artículo 49): el "Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y añade: "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona". Sólo el Poder Legislativo puede legislar. La Constitución otorga al Ejecutivo (fracción I, artículo 89) las "facultades de promulgar y ejecutar las leyes" y añade: "proveyendo en la esfera administrativa a su *exacta observancia*", lo que funda su facultad reglamentaria.

REGLAMENTAR PUEDE fácilmente convertirse, en los hechos, en acto legislativo si el Ejecutivo, en lugar de la "exacta observancia" de la ley, la modifica, le añade o la menoscaba en el reglamento (o decreto, circular, convocatoria), invadiendo con ello la esfera legislativa y violando la separación de poderes.

LA SEDESO DE FOX ha incurrido en este tipo de violaciones al menos en tres ocasiones: el reglamento, el decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el *Diario Oficial* el 24 de agosto de 2005, y en la "Convocatoria para elegir a los y las investigadores que integran el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". Estas violaciones las he comentado múltiples veces en esta columna.

HOY COMENTARE UN aspecto esencial que está detrás de una de las violaciones al reglamento y que debe tener mucha fuerza en la controversia constitucional.

EL ARTICULO 15 postula que *los* programas de desarrollo social "atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad". Si ésta fuese una opción entre otras para los programas, las objeciones que siguen probablemente no serían válidas. Sin embargo, como se aprecia en el artículo plural destacado con cursivas, la disposición del reglamento se refiere a todos los programas, haciendo imposible la existencia de programas universales que atiendan a todos o que tengan otros criterios de selección.

CON ELLO, EL REGLAMENTO viola todos los artículos constitucionales que establecen derechos sociales. Por ejemplo, el artículo 3º, que establece que "*todo* individuo tiene derecho a recibir educación", y que "*toda* la educación que el Estado imparta *será gratuita*".

EL TEXTO ES CONTUNDENTE: en la educación impartida por el Estado *todos serán atendidos de manera gratuita*, en agudo contraste con lo establecido en el artículo citado del reglamento, en el que se postula que se atenderá *solamente* "a los grupos identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad", lo que además de excluyente es ilegal.

VIOLA CON ELLO también la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que define como su objeto (fracción I, artículo 1): "Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución... asegurando el acceso de *toda la población* al desarrollo social".

ASIMISMO VIOLA LO dispuesto en el artículo 14 de la LGDS, que establece cinco vertientes que, cuando menos, deben incluirse en la Política Nacional de Desarrollo Social (superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica, y fomento del sector social de la economía), porque al reducir la atención únicamente a los grupos y personas en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad cancela la posibilidad de casi todas las vertientes enumeradas.

POR EJEMPLO, EL desarrollo regional se ocupa, por definición, del desarrollo de una región y no sólo de los grupos y personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad (de aquí en adelante personas y grupos pobres). Lo mismo ocurre con la infraestructura social básica.

EN CUANTO AL fomento del sector social de la economía, el capítulo V de la LGDS que se ocupa del mismo (artículos 33 a 35) en ningún momento reduce el campo de acción a las personas y grupos pobres. Así, el artículo 33, al señalar que "Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas", no establece la selectividad por condiciones de pobreza o similares.

LA SEGURIDAD SOCIAL busca proteger a las personas de algunas consecuencias de los riesgos naturales y sociales que todo ser humano enfrenta (enfermedad, invalidez, orfandad, viudez, invalidez, vejez), asegurando la atención a la salud y la continuidad de los ingresos a pesar de que el riesgo se actualice, *previniendo así que las personas se vuelvan pobres*.

POR DEFINICION toda actividad preventiva de la pobreza tiene que atender también a los no pobres y, por tanto, no puede obedecer al principio de selectividad (sólo atender a los pobres) que el reglamento pretende imponer a todos los programas sociales.

ADEMAS DE VIOLAR la LGDS, resulta evidente que la selectividad a ultranza (sólo se atiende a los pobres) lleva a un enfoque "curativo" de la política de desarrollo social que atiende sólo a quien ya ha sido afectado por la pobreza, que es muy ineficiente.

EL ARTICULO 15 no está ahí por error o por descuido. La Sedeso ha estado guiada, desde finales del sexenio pasado, por la noción de la focalización de los programas hacia la pobreza extrema solamente, lo cual se ha vuelto una obsesión en los últimos años en los que la Sedeso ha confundido desarrollo social con orientación exclusiva hacia los pobres o categorías similares.

COMO HA CONFUNDIDO la orientación de su práctica con la contenida en la LGDS (en la que Sedeso no participó), intenta adaptar el reglamento a su práctica de la focalización a ultranza (buscando así legitimar esta práctica). Por ello, ha incluido la focalización en las reglas de operación de todos sus programas (incluso en los tradicionales como el de empleo temporal, o los que llevan a cabo Fonart o Diconsa, y en los nuevos como Hábitat, dirigido a la infraestructura social básica).

CON ELLO HA BUSCADO hacer compatible su obsesión focalizadora, concebida como el modelo único, con programas que fueron diseñados con criterios más amplios, o que por su naturaleza, como Hábitat, no pueden ser focalizados.

LAS REGLAS DE operación del Fonart establecen que su población objetivo "son productores que están en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios establecidos por la SEDESOL (sic), prioritariamente en localidades marginadas¹ de acuerdo con los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Población (Conapo), que por su dispersión geográfica están en desventaja de acceder a los mercados de artesanías. Se trata de artesanos tradicionales que preservan formas, colores y materiales del arte popular, así como artesanos que desarrollen nuevas técnicas y diseños".

LA ULTIMA FRASE contradice todo lo precedente, postulando como criterio de selección la conservación de las tradiciones o el carácter innovador de la práctica artesanal, y no de los ingresos del hogar que califican, según la Sedeso, la pobreza de los hogares, o si viven o no en localidades de muy alta o alta marginación.

PERO EL LECTOR queda sorprendido al encontrar un párrafo antes de la definición de la población objetivo, la siguiente declaración bajo el subtítulo de "cobertura":

"Los artesanos que atiende Fonart, por sus características sociales y culturales, se encuentran dispersos en todo el territorio nacional, en localidades que incluyen desde comunidades menores a 2 mil 500 habitantes, hasta ciudades en las que desempeñan sus actividades los productores artesanales."

COMO HAY UNA asociación muy fuerte entre menor tamaño de localidad y estrato de marginación más alto, la declaración anterior establece que Fonart no puede operar con los criterios que se definen ¡en el párrafo siguiente!: De sus reglas de operación.

CERRAR FONART SERIA el resultado de aplicar lo establecido en el artículo 15 del reglamento de la LGDS de manera consecuente, puesto que este artículo exige que todos los programas de desarrollo social sean focalizados a las personas y grupos pobres.

EN EFECTO, en las propias reglas de operación de Fonart se declara que no es ni puede ser focalizado. Los evaluadores del Fonart en 2004 (de la Universidad Autónoma de Chapingo), forzados por los machotes únicos que para las evaluaciones prepara la Sedeso, al analizar si la asignación está focalizada a las localidades de muy alta y alta marginación, encuentran que menos de la mitad del gasto está dirigido a ellas, y declaran, después de citar el párrafo de "cobertura" que he mencionado antes, que este criterio "se contrapone con los criterios para la evaluación de la focalización establecidos por la Sedesol (sic)" y sugieren que se elaboren nuevos criterios para futuras evaluaciones.

A LOS FUNCIONARIOS de la Sedeso de Josefina Vázquez Mota no les gustaban los programas tradicionales. Supongo que en parte por la dificultad, que he ilustrado aquí, de ajustarlos al molde único (correspondiente al pensamiento único) de los programas focalizados que cumplen con el paradigma de atender sólo a los pobres extremos formulado por el padre fundador del neoliberalismo, Friedrich Hayek.

PERO EL PROGRAMA Hábitat, una de las pocas innovaciones de la Sedeso de Fox, tampoco cumple con estos criterios, lo que se aprecia desde la definición de la población objetivo en sus reglas de operación: "el universo de atención del Programa Hábitat lo constituye, *preferentemente*, los integrantes de los hogares en situación de pobreza patrimonial (de acuerdo con los criterios establecidos por la Sedesol para la medición de la pobreza) asentados en las ciudades y/o zonas metropolitanas seleccionadas". (El tajante sólo a los pobres es sustituido aquí por una suave preferencia.)

EN LA EVALUACION del Hábitat, realizada por El Colegio de la Frontera Norte, y referida al año 2004, se concluye la valoración de la focalización, señalando que *el programa atendió más personas no pobres que personas pobres (53 por ciento vs. 47 por ciento)*. Por tanto, este programa también habría que cerrarlo, puesto que no cumple con lo establecido en el reglamento: atender sólo personas y grupos en situación de pobreza. Ni siquiera en términos de su propia y obsesiva política focalizadora se sostiene el artículo 15 de la LGDS.

EL REGLAMENTO VIOLA otras disposiciones de la LGDS que justifican la controversia constitucional: se menoscaban las facultades del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tanto en materia de evaluación como de medición de la pobreza; se minimizan las de la Comisión Nacional de Desarrollo Social (en materia de reglas de participación social en los programas), y de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social en materia de formulación del Proyecto de Presupuesto Social. Pero todas estas violaciones y lo que está detrás tendré que abordarlo en próxima entrega, porque se me ha acabado el espacio.

¹ En las clasificaciones de Conapo no existe el término localidades marginadas, ya que lo que hace es clasificar los municipios y localidades en estratos de marginación, desde muy alta marginación hasta muy baja marginación.